

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

110000 -

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8ª No. 10 - 65
Código Postal 111711
Bogotá D.C.

ASUNTO: *Advertencia fiscal por el grave riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, en razón a las serias irregularidades presentadas en la ejecución del Contrato de Suministro No. 3041 del 26 de Soctubre de 2012, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y UNIPLES S.A., por valor de \$4.256 millones, en atención a que la cantidad de kits para preescolares, matriculados en los Colegios Distritales y Privados en Convenio, rebasó en un 132% las necesidades estimadas en los estudios previos que eran de 66.524 kits, los que conforme al proceso de Subasta Inversa llevado a cabo tenían un costo de \$1.833 millones; no obstante, la SED lo que hizo fue agotar el presupuesto oficial asignado sin amparo en estudios de mercado, lo que condujo a la adquisición de 154.426 kits, esto es, 87.902 kits de más; al límite que actualmente una significativa cantidad, a la fecha indeterminada, está depositada en lugares que no garantizan su seguridad, custodia, manejo y conservación, dado que los elementos se encuentran en franco y progresivo riesgo de deterioro y contaminación, por las condiciones de humedad allí existentes y la forma en que fueron acomodados desde hace más de 14 meses; adicional a lo cual se tiene que dichos bienes no aparecen registrados en la Cuenta Contable Cargos Diferidos del Activo de los Estados Contables de la SED, como legalmente se exige hasta tanto no sean dados al uso; situaciones que informan del no cumplimiento del fin social real esperado con la suscripción de la aludida contratación.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el propósito del ejercicio de la función pública de Control Fiscal, es coadyuvar al mejoramiento continuo de la Administración, lo cual redundaría en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, fin último de la competencia asignada por la Constitución y la Ley a los Organismos de Control, es necesario poner en su conocimiento las graves irregularidades presentadas



"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

en la ejecución del Contrato de Suministro 3041 del 26 de octubre de 2012, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital, en adelante SED y la sociedad UNIPLES S.A., para la dotación de paquetes de útiles escolares para niños y niñas matriculados en el nivel preescolar en Colegios Oficiales administrados directamente por la SED y los Colegios Privados en convenio con ésta, por valor de \$4.255.5 millones, habida cuenta que finalmente fue adquirido un número de kits que rebasó en un 132%, las necesidades previstas en los estudios previos, con el agravante que los kits aún no entregados a dicha población, llevan más de 14 meses en lugares que acusan permanente y progresivo riesgo de pérdida, deterioro y contaminación, sin que los mismos se encuentren registrados en la Cuenta Contable – Cargos Diferidos, a pesar que no han sido dados en uso.

1. ANTECEDENTES

La SED en atención al Proyecto de Inversión 897 "niños y niñas estudiando" de su Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" 2012 – 2016, tiene como Objetivo General: *"Reducir la segregación socioeconómica, espacial y cultural mediante acciones que garanticen el acceso, la permanencia, la asistencia, el bienestar y la protección de los niños, las niñas matriculados, (en el sistema) (los colegios) oficiales del Distrito Capital"*.

Proyecto de Inversión que dentro de su componente de gratuidad, contempla la dotación de útiles escolares para niños y niñas de preescolar de Colegios Oficiales administrados por la SED y Colegios Privados en convenio con la SED.

El Distrito Capital en el año 2012, contaba con una población de 934.123 niños estudiantes, de los cuales el 7%, es decir 61.268, correspondían al nivel preescolar.

2. RIESGOS GENERADORES DE DAÑO QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL.

La Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte, en cumplimiento del PAD 2015, viene practicando Auditoría Regular ante la SED, en la que está siendo evaluado el factor Estados Contables, con ocasión de lo cual fueron detectadas serias irregularidades relacionadas con las existencias físicas de elementos que reposan en las instalaciones utilizadas como bodegas, las cuales son del siguiente alcance:

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

2.1 Grave violación del principio de Planeación previsto en el Estatuto Anticorrupción, en el proceso contractual seguido para la adquisición de kits escolares para niños y niñas de 3 a 5 años, matriculados los Colegios Distritales y Privados en convenio, como quiera que la cantidad de kits para preescolares, matriculados en los Colegios Distritales y Privados en Convenio, rebasó en un 132% las necesidades estimadas en los estudios previos que eran de 66.524 kits, los que conforme al proceso de Subasta Inversa llevado a cabo tenían un costo de \$1.833 millones; entre tanto, la SED terminó agotando el presupuesto oficial asignado sin amparo en estudios de mercado, lo que condujo a la adquisición de 154.426 kits, esto es, 87.902 kits de más.

Ciertamente, esta Contraloría en ejecución de la Auditoría Especial, llevada a cabo en cumplimiento del PAD 2013, examinó el tema de las dotaciones de las instituciones educativas distritales, en virtud de la cual fueron detectadas irregularidades en la Etapa Precontractual de los contratos relacionados con el suministro de dotaciones a los Colegios Distritales, como lo es el Contrato de Suministro 3041 del 26 de octubre de 2012, suscrito por la SED con la sociedad UNIPLES S.A., por valor de \$4.256 millones, con un plazo de ejecución que se extendió hasta abril de 2013; hechos por los cuales se concluyó Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria.

Fue así como que en ejercicio de la referida Auditoría Regular que se viene adelantando, en cumplimiento del PAD 2015, con el propósito de conocer el estado de los inventarios en cuanto a control de existencia física, su antigüedad, custodia y almacenamiento, se detectó que aún reposan en la llamada bodega La Tiza de la Carrera 68 con Calle 17 y en las instalaciones del entonces Colegio Carlos Arango Vélez de la Transversal 68G No. 35 A – 42 Sur, una significativa cantidad de kits escolares adquiridos desde el 2012, en virtud del precitado instrumento de gestión.

Esta Contraloría, en orden a determinar la causa de la situación presentada relacionada con la existencia de altos volúmenes de kits adquiridos, ha establecido que los 149.417 kits individuales y los 5.009 grupales, superaron en un 132%, equivalente a 87.902 kits, las necesidades en su momento previstas en los estudios previos adelantados por la misma SED, que eran de tan sólo 66.524 kits.

Adicional a lo anterior, se evidenció la ausencia de estudios de mercado que permitieran la adecuada estructuración de costos para determinar el presupuesto oficial del contrato requerido, conforme lo exigía el numeral 4º del Artículo 2.1.1

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

del Decreto 734 de 2012 y actualmente el numeral 4º del Artículo 20 del Decreto 1510 de 2013.

Tan cierto es lo afirmado que con tan sólo el 43%, es decir, \$1.833 millones, se había podido adquirir el número de kits escolares determinados como necesarios en los estudios y documentos previos, que eran 66.524.

De ahí, que se considere que ante una inadecuada estructuración de costos, la entidad de manera ligera procedió a agotar el presupuesto oficial previsto para la adquisición de dichos elementos, dejando de lado el estudio de necesidades por ella misma adelantado, por lo que terminó suscribiendo el referido contrato por valor de \$4.256 millones, en cuantía superior de \$2.423 millones, al valor de los bienes que realmente requería la SED para atender el componente de gratuidad previsto en el Proyecto de Inversión 987 "niños y niñas estudiando", que era de \$1.833 millones, ofertado en el Proceso de Subasta Inversa por la sociedad UNIPLES S.A..

Ahora bien, revisados los estudios y documentos previos del señalado proceso contractual, no existe evidencia que la SED haya adelantado los correspondientes estudios de mercado.

Como consecuencia de lo así ocurrido, el único referente en materia de costos lo constituyó la oferta que resultó ser seleccionada para el suministro de los señalados elementos.

La situación descrita informa de la absoluta falta de planeación en el aludido proceso contractual, dado que la SED haciendo caso omiso de los estudios y documentos previos por ella adelantados, según los cuales la necesidad a satisfacer eran apenas 66.524 kits, terminó adquiriendo 87.902 kits, esto es el 132% más, hasta copar el presupuesto oficial de \$4.256 millones, con los riesgos de que son objeto los bienes aún no entregados a la referida población, a que vamos a hacer alusión seguidamente.

2.2 Como consecuencia de la adquisición de la cantidad de elementos que desbordó la prevista en los estudios previos, ocurre que una significativa cantidad de éstos, hasta ahora indeterminada, está depositada en lugares que no garantizan su seguridad, custodia, manejo y conservación, dado que los elementos se encuentran en franco y progresivo riesgo de deterioro y contaminación, por las condiciones de humedad allí existentes y la forma en que fueron acomodados desde hace más de 14 meses; adicional a lo cual ocurre que dichos bienes no aparecen registrados en la Cuenta Contable Cargos Diferidos del Activo de los Estados Contables de la SED, como legalmente se exige, hasta tanto no sean

4

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

dados al uso; situaciones que informan del no cumplimiento del fin social real esperado con la suscripción de la aludida contratación.

Esta Contraloría, en ejercicio de la referida acción de vigilancia fiscal, detectó que gran cantidad, hasta ahora indeterminada, de los kits objeto del referido Contrato de Suministro 3041 de 2012, por valor de \$4.256 millones, con destino a los niños y niñas matriculados en preescolar en los Colegios Distritales y Privados en Convenio, actualmente se encuentran guardados en la Bodega Fábrica de Tiza de la Carrera 68 con Calle 17, dispuestos en aproximadamente 444 cajas contentivas de 16 kits cada una.

No obstante, al verificar el Acta de Entrega de Inventario a la actual Compañía de Vigilancia PROSEGUR LTDA., de fecha 28 de julio de 2014, se encontró que sólo aparecen registradas 222 de las 444. Situación que resulta preocupante, dado que ante la ocurrencia de un siniestro, las Compañías de Vigilancia sólo responden por los inventarios efectivamente recibidos.

Adicional a lo anterior, ocurre que el riesgo de deterioro de los kits allí dejados, es alto, como quiera que el área presenta humedad, lo que ha provocado el rompimiento de cajas y los materiales en ellas existentes están en mal estado, al igual que cubiertas de polvo, moho, corrugada la papelería y con elementos inservibles, conforme lo ilustra el siguiente registro fotográfico:

	
<p>Estado del periódico y las cajas contentivas de kits, situados en la llamada bodega Fábrica la Tiza.</p>	<p>16 Kits, en promedio, contiene cada caja, bodega Fábrica la Tiza.</p>

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"



Ahora bien, el lugar de almacenamiento de los señalados kits no ofrece ninguna seguridad, en atención a que al mismo tienen acceso, además de los guardas de la Compañía de Vigilancia, los funcionarios de la Dirección de Construcciones de la SED, quienes en dicho lugar dejan los elementos inservibles o abandonados en las construcciones de los Colegios Distritales, como orinales, sanitarios, enchapes, rollos de piso de cauchos, marcos de ventanas que nunca fueron utilizados y que igualmente están en proceso de grave deterioro; asunto que próximamente va a ser igualmente objeto de evaluación por parte de esta Contraloría.

Es oportuno que el señor Alcalde conozca que unos de los elementos que hacen parte de los kits grupales, son las bolsas de arcilla de una libra y paquetes de 25 pliegos de papel periódico de 70 x 100 cms., los cuales se encuentran en franco proceso de deterioro, la primera por cuanto ya está seca y es inmanejable y el periódico está totalmente sucio, aplastado y es cultivo de ácaros, como se infiere de la fotografía 1.

Así mismo, según reporte de la Compañía de Vigilancia SERVICONCEL LTDA., en las instalaciones del antiguo Colegio Distrital Carlos Arango Vélez de la Transv. 68 G No. 35 A – 42 Sur, se encuentran 892 cajas con los kits grupales y rollos de papel periódico, las que conforme se observó, presentan deterioro por aplastamiento debido a que están dispuestas de piso a techo.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

Lo cierto, es que a esta Contraloría no le fue posible verificar la cantidad de kits que realmente reposan en las señaladas cajas, dado que las condiciones de higiene del lugar y de espacio libre así lo impiden, todo con el agravante que la Dirección de Cobertura de la SED responsable de la supervisión del Contrato de Suministro, informó que no conoce la cantidad exacta de kits que allí existen, más aún cuando algunos de los elementos que conforman los mismos se encuentran en lugares diferentes; condiciones que pueden apreciarse en la siguiente fotografía:



kit ubicados en la biblioteca del Colegio Arango Velez

Como se observa, el espacio para circular en una de las áreas es mínimo y en la otra el salón está totalmente cubierto de cajas, sin posibilidad de acceso.

Hechos que en esta oportunidad ameritan el ejercicio de la función de advertencia prevista en el numeral 5° del Artículo 4° del Acuerdo Distrital 519 de 2013, con el exclusivo propósito que la Administración a su cargo adopte acciones efectivas tendientes a hacer que la contratación suscrita para los señalados efectos cumpla el fin social real esperado, que no era otro que asegurar las condiciones materiales y pedagógicas para que los niños y niñas puedan acceder y permanecer en el Sistema Educativo Oficial en condiciones dignas y así combatir los factores que impidan su permanencia en edades de tres a cinco años, pertenecientes a los grupos más pobres y vulnerables de la ciudad.

Lo anterior exige que la SED determine de manera prioritaria las existencias reales que a la fecha se encuentran irregularmente almacenadas en lugares no aptos para la debida custodia y conservación de dichos bienes, más aún cuando



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

los beneficiarios son niños y niñas entre tres y cinco años, con mayor propensión a adquirir enfermedades respiratorias por efectos de la contaminación de que eventualmente pueden ser objeto dichos kits.

De ahí, la necesidad que la SED establezca un cronograma de entrega de los kits que aún permanecen en los aludidos lugares, acorde a los registros de matrícula de preescolares en la presente vigencia, y los restantes elementos, si fuere el caso, se almacenen en forma adecuada, en condiciones que garanticen su guarda, custodia, conservación y salubridad.

Es necesario precisar que lo que es objeto de cuestionamiento por parte de esta Contraloría, es el desconocimiento por parte de la SED de los estudios previos que determinaban que las necesidades reales, en su momento identificadas, las cuales como se dijo no superaban los 66.524 kits, así como el hecho de no haber contado con estudios de mercado que le hubiesen permitido el cálculo real del costo de los señalados kits, para determinar el presupuesto de la contratación, toda vez que al no disponer de éstos, la Administración terminó adquiriendo cantidades que desbordaron en un 132% las reales necesidades de dicha población, todo por agotar el presupuesto estimado en los referidos estudios previos, con el agravante que luego dichos elementos no fueron organizados atendiendo la naturaleza y características de los mismos, sin garantizar la debida seguridad, custodia, conservación, en aras de impedir su deterioro o contaminación.

Como se señaló anteriormente, los kits no están ordenados en lugares de fácil acceso, como estantes, bandejas, módulos, filas, niveles, estibas que permitan a la SED el correcto control y manejo, conforme lo exige la Resolución No. 001 del 20 de septiembre de 2001, *“Por la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital”*, expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

La Administración a su cargo, debe tener en cuenta que la compra de bienes en cantidades que rebasan las reales necesidades de la población beneficiaria, no constituye un ahorro de recursos públicos, como ligeramente puede pensarse, más aun cuando a sabiendas que éstos al ser indebidamente almacenados corren el riesgo de pérdida y franco deterioro físico de aquellas cantidades que no han llegado a la población beneficiaria, como actualmente viene ocurriendo con los kits adquiridos en virtud del Contrato de Suministro 3041 de 2012, que hoy están depositados en lugares que no se ajustan a los requerimientos que debe cumplir un verdadero centro de acopio o almacén.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

En consideración a las razones anteriormente expuestas, esta Contraloría comparte con su Despacho las presentes reflexiones, con el exclusivo propósito que la Administración adopte acciones efectivas tendientes a garantizar que los kits con destino a los niños y niñas de la primera infancia matriculados en Colegios Distritales y Privados en Convenio, comprados en cantidades que desbordaron las necesidades en su momento determinadas por la misma SED, cumplan con el fin social real perseguido con dicha contratación y no continúen expuestos al grave deterioro en que hoy se encuentran en unas instalaciones del que antes fue un Colegio en el que se depositan los materiales inservibles dados de baja y en otro inmueble que en su momento fue una fábrica de tiza, en el cual se dejan igualmente elementos sobrantes de construcciones, que se encuentran en las condiciones que muestra el siguiente registro fotográfico:



La Administración está llamada a adoptar medidas que garanticen la protección de los recursos involucrados en la adquisición de los kits existentes, como quiera que de no ser así, puede el Distrito Capital ser objeto de la ocurrencia de un daño patrimonial, en los términos que lo refiere el Artículo 6° de la Ley 610 de 2000.

Advertencia Fiscal que se hace, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la competencia asignada, con respecto a aquellas



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

situaciones que pudieren encontrarse consolidadas, conforme lo autoriza el Acuerdo Distrital 519 de 2012.

Resulta obligado tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente "en que se hayan perdido recursos", como de manera ligera puede pensarse, sino que en los términos que lo precisa el artículo 3º de la Ley 80 de 1993¹, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que los servicios produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfarran y no sean mal invertidos, como quiera que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social, cual es servir a la comunidad, lo que no ha ocurrido en el presente caso, conforme lo demuestran los elementos indebidamente almacenados y en grave deterioro de los mismos, con el riesgo de pérdida y que el día en que se pretendan entregar a sus beneficiarios no sirvan.

De no estar de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

La anterior información, así como las acciones que adelantará la SED, en orden a conjurar los señalados riesgos, deberá ser allegada dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,


DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Cristina Céspedes C., Sara Elcy Pineda P. y Sheyla Viloria V., Profesionales.
Revisó: Ana Iddaly Salgado, Subdirectora de Fiscalización Educación, Sonia Súa F., Gerente.
Aprobó: María Gladys Valero Vivas, Directora Sector Educación Cultura Recreación y Deporte.
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.

¹ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".